

УДК 347.4.349.414:621.039

**ПРАВОВОЙ РЕЖИМ ЗЕМЕЛЬ ЯДЕРНОЙ УСТАНОВКИ
И ПУНКТА ХРАНЕНИЯ ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ****А.Г. ЛИТВИНА***(Полоцкий государственный университет)*

Исследуется вопрос правового режима земель в Республике Беларусь, связанных с атомной энергетикой. Атомная промышленность предполагает эксплуатацию различных строений, сооружений, оснащенных сложными технологичными конструкциями, установками, приборами, а это презюмирует предъявление особых требований к выбору площадки под их строительство. Выбор площадки, несомненно, связан с выделением земельных участков, которые должны соответствовать определенным характеристикам. При строительстве ядерных установок и пунктов хранения следует понимать, что в отношении этих земель будет устанавливаться свой особый правовой режим их использования, в первую очередь установление достаточного числа ограничений и возложение дополнительных обязанностей на эксплуатирующую организацию и других субъектов, связанных с использованием атомной энергии.

Земельный вопрос в сфере атомной энергетики и ядерной безопасности является малоизученным, требует детального изучения и анализа существующих нормативных правовых актов. И такая проблема свойственна не только нашей национальной системе, но и многим другим. Дело в том, что правовой режим земель ядерной установки и пункта хранения раскрывается в нормах, охватывающих широкий круг правоотношений, т.е. через призму правового режима категории земель, а земли ядерной установки и пункта хранения входят в такую широкую категорию земель, как земли промышленности, транспорта, связи, энергетики, обороны и иного назначения.

Основная часть. Согласно статье 16 Закона «Об использовании атомной энергии» Республики Беларусь от 30 июля 2008 года № 426-З разработка проекта на ядерную установку и (или) пункт хранения осуществляется в соответствии с требованиями законодательства о строительстве, архитектуре и градостроительстве, законодательства об охране и использовании земель, законодательства о недрах, законодательства о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения, законодательства о защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций, законодательства об охране окружающей среды и рациональном использовании природных ресурсов, в том числе технических нормативных правовых актов.

В проекте на ядерную установку и (или) пункт хранения в обязательном порядке должны быть обоснованы: размеры необходимого к предоставлению земельного участка; необходимость установления ограничений (обременений) прав в использовании земельного участка под проектируемые ядерную установку и (или) пункт хранения с учетом размещения функциональных капитальных строений (зданий, сооружений), других объектов производственной, транспортной, инженерной инфраструктуры и установления санитарно-защитной зоны и зоны наблюдения [1].

Необходимо отметить, что земли ядерной установки и пункта хранения относятся к категории земель энергетики, так как согласно Кодексу о земле Республики Беларусь нет отдельной категории такого рода земель, однако в этом и нет необходимости, так как данные земли можно определить как отдельный вид земель энергетики.

Если обратиться к законодательству Российской Федерации, то можно заметить, что согласно Земельному кодексу Российской Федерации земли ядерной установки и пункта хранения также относятся к категории земель энергетики: *землями энергетики* признаются земли, которые используются или предназначены для обеспечения деятельности организаций и (или) эксплуатации объектов энергетики и права на которые возникли у участников земельных отношений по основаниям, предусмотренным Земельным кодексом, федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Правовые основы и принципы регулирования отношений, возникающих при использовании атомной энергии, установлены Федеральным Законом от 21 ноября 1995 года № 170-ФЗ «Об использовании атомной энергии». В нем устанавливаются полномочия по размещению объектов атомной энергии, которые непосредственно связаны с полномочиями по отводу земельных участков для этих целей.

Предоставление земельных участков для размещения ядерных установок, радиационных источников и пунктов хранения осуществляется в порядке и на условиях, которые устанавливаются земельным законодательством Российской Федерации, законодательством Российской Федерации о недрах, законами и иными правовыми актами Российской Федерации.

Решения о размещении и сооружении указанных объектов принимаются на основании заключений государственной экологической экспертизы и с учетом выводов экспертиз, проводившихся общественными организациями.

В целях защиты населения в районе размещения ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения устанавливаются особые территории: *санитарно-защитная зона* и *зона наблюдения* [2]. Такие зоны предусмотрены статьей 31 Федерального Закона «Об использовании атомной энергии». Они устанавливаются в целях защиты населения в районе размещения ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения ядерных материалов и радиоактивных веществ. Размеры и границы зоны определяются в проекте санитарно-защитной зоны в соответствии с нормами и правилами в области использования атомной энергии, который согласовывается с органами государственного санитарно-эпидемиологического надзора и утверждается органами местного самоуправления. Закон запрещает размещение в санитарно-защитной зоне ряда объектов, включая жилые и общественные здания, детские учреждения, а также не относящиеся к функционированию ядерной установки, радиационного источника или пункта хранения лечебно-оздоровительные учреждения, объекты общественного питания, промышленные объекты, подсобные и другие сооружения и объекты, не предусмотренные утвержденным проектом санитарно-защитной зоны. Использование же для хозяйственных целей существующих объектов и сооружений, расположенных в санитарно-защитной зоне, при изменении профиля их использования допускается по представлению эксплуатирующей организации с разрешения органов государственного регулирования безопасности.

Необходимость установления зоны наблюдения, ее размеры и границы определяются в проекте на основании характеристик безопасности объектов использования атомной энергии и согласовываются с органами государственного санитарно-эпидемиологического надзора. В зоне наблюдения органами государственного санитарно-эпидемиологического надзора могут вводиться ограничения на хозяйственную деятельность в соответствии с законодательством Российской Федерации. В зоне наблюдения, включающей в себя санитарно-защитную зону, на граждан распространяется действие мер по социально-экономической компенсации за дополнительные факторы риска, а также мер по аварийному планированию.

Убытки, причиненные установлением санитарно-защитной зоны и зоны наблюдения, возмещаются эксплуатирующей организацией в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Для некоторых объектов использования атомной энергии в соответствии с характеристиками безопасности этих объектов санитарно-защитная зона и зона наблюдения могут быть ограничены пределами территории объекта, здания, помещения [3].

Теперь обратимся к законодательству Республики Беларусь. Согласно Закону «О радиационной безопасности населения»: *санитарно-защитная зона* – территория вокруг источника ионизирующего излучения, на которой уровень облучения людей в условиях нормальной эксплуатации данного источника может превысить установленный основной предел дозы облучения для населения. В санитарно-защитной зоне запрещается постоянное и временное проживание людей, вводится режим ограничения хозяйственной деятельности и проводится радиационный контроль; *зона наблюдения* – территория за пределами санитарно-защитной зоны, на которой производится радиационный мониторинг [4].

Также национальное законодательство содержит аналогичные нормы относительно установления санитарно-защитных зон и зон наблюдения. В упомянутом выше Законе «Об использовании атомной энергии» содержится норма, которая говорит о том, что для защиты граждан и охраны окружающей среды в районе размещения ядерной установки и (или) пункта хранения в соответствии с настоящим Законом, законодательством о радиационной безопасности и законодательством о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения могут устанавливаться *санитарно-защитная зона* и *зона наблюдения*.

Однако следует заметить, что данная формулировка является некорректной, так как установление таких зон носит не альтернативный, а императивный характер, так как в соответствии с Положением о порядке согласования, установления и обозначения границ санитарно-защитной зоны, зоны наблюдения ядерной установки и (или) пункта хранения и требования по их охране и использованию, утвержденным Постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 2 апреля 2009 года № 411, вокруг ядерных установок и (или) пунктов хранения устанавливается санитарно-защитная зона, а вокруг ядерных установок и (или) пунктов хранения I категории дополнительно устанавливается и зона наблюдения. В соответствии с этим нормативным правовым актом I категория ядерных установок и (или) пунктов хранения – ядерные установки и (или) пункты хранения, при аварии на которых возможно радиационное воздействие на население и введение мероприятий по его радиационной защите [5].

Санитарно-защитная зона устанавливается в целях уменьшения вредного воздействия ионизирующего излучения, связанного с деятельностью по использованию атомной энергии, на здоровье граждан.

Зона наблюдения устанавливается в целях обеспечения получения достоверной информации о естественном радиационном фоне и радиоактивном загрязнении атмосферного воздуха, поверхностных и подземных вод вокруг района размещения ядерной установки и (или) пункта хранения.

Необходимость установления санитарно-защитной зоны и зоны наблюдения, их размеры и границы определяются проектом на ядерную установку и (или) пункт хранения в соответствии с требованиями безопасности, предусмотренными техническими нормативными правовыми актами, и согласовываются с

уполномоченными государственными органами и учреждениями, осуществляющими государственный санитарный надзор.

Данная норма также является с юридической точки зрения проблемной для толкования, так как необходимость установления санитарно-защитной зоны и зоны наблюдения определяется законодательством (а именно постановлением № 411), а не проектом на ядерную установку и (или) пункт хранения.

Однако нельзя говорить о том, что в данном документе не должна отражаться информация о наличии данных зон (зоны). Говоря же о размерах и границах таких зон, следует отметить, что законодатель выполнил свою нормотворческую функцию качественно: «размеры и границы определяются проектом на ядерную установку и (или) пункт хранения в соответствии с требованиями безопасности, предусмотренными техническими нормативными правовыми актами, и согласовываются с уполномоченными государственными органами и учреждениями, осуществляющими государственный санитарный надзор». Дело в том, что технические нормативные правовые акты указывают приблизительные минимальные и максимальные размеры, так как размеры санитарно-защитной зоны и зоны наблюдения вокруг ядерной установки и (или) пункта хранения устанавливаются с учетом возможных уровней внешнего облучения, а также величины и площадей возможного распространения радиоактивных выбросов в атмосферный воздух и (или) сбросов в поверхностные и подземные воды, а эти показатели имеют различные количественные и качественные характеристики, зависящие от множества природных, антропогенных и природно-антропогенных факторов. Порядок согласования, установления и обозначения границ санитарно-защитной зоны и зоны наблюдения, а также требования по их охране и использованию определяются Правительством Республики Беларусь.

В санитарно-защитной зоне и зоне наблюдения уполномоченными государственными органами и учреждениями, осуществляющими государственный санитарный надзор, могут вводиться ограничения хозяйственной деятельности в соответствии с законодательством.

В санитарно-защитной зоне и зоне наблюдения должны осуществляться радиационный контроль и радиационный мониторинг окружающей среды в соответствии с Законом «О радиационной безопасности населения» и иными актами законодательства.

При расположении на одной промышленной площадке ядерной установки и пункта хранения границы санитарно-защитной зоны и зоны наблюдения устанавливаются с учетом их возможного суммарного радиационного воздействия на население, работников (персонал) и окружающую среду.

Границы санитарно-защитной зоны и промышленной площадки могут совпадать, если в режиме их нормальной эксплуатации доза облучения населения не превышает величины, установленной уполномоченными государственными органами и учреждениями, осуществляющими государственный санитарный надзор.

Границы санитарно-защитной зоны и зоны наблюдения ядерной установки и (или) пункта хранения могут пересматриваться по инициативе органов государственного санитарного надзора и уполномоченных республиканских органов государственного управления, осуществляющих государственное регулирование деятельности по обеспечению безопасности при использовании атомной энергии путем корректировки проектов этих зон проектной организацией исходя из технологии производства, фактических объемов выбросов и сбросов радиоактивных веществ в окружающую среду, закономерностей распространения выбросов в атмосфере и миграции радионуклидов в природных объектах, условий жизнедеятельности населения, а также из реально сложившейся радиационной обстановки и перспективного развития производства.

Для обозначения границ зоны наблюдения и санитарно-защитной зоны ядерной установки и (или) пункта хранения в местах пересечения этих границ со всеми подъездными путями, ведущими в зону наблюдения и проходящими через санитарно-защитную зону, эксплуатирующей организацией устанавливаются щиты, содержащие информацию: «Зона наблюдения» или «Санитарно-защитная зона» и наименование ядерной установки и (или) пункта хранения.

В целях обеспечения физической защиты объектов и безопасности работников (персонала) эксплуатирующей организации перемещение и действия лиц, в том числе работников (персонала), находящихся на территории расположения ядерной установки и (или) пункта хранения, а также в их санитарно-защитных зонах, могут быть ограничены в соответствии с законодательством.

В санитарно-защитной зоне запрещается постоянное или временное проживание населения, размещение капитальных строений (зданий и сооружений), не относящихся к функционированию ядерной установки и (или) пункта хранения, а также других объектов производственной, транспортной, инженерной инфраструктуры, не предусмотренных проектом на ядерную установку и (или) пункт хранения.

Изменение функционального назначения капитальных строений (зданий, сооружений) и других объектов производственной, транспортной, инженерной инфраструктуры, предусмотренных проектом на ядерную установку и (или) пункт хранения и расположенных в санитарно-защитной зоне, допускается по согласованию с органами государственного санитарного надзора и республиканскими органами

ми государственного управления, осуществляющими государственное регулирование деятельности по обеспечению безопасности при использовании атомной энергии, на основании предложения эксплуатирующей организации.

Использование земель санитарно-защитной зоны для сельскохозяйственных и иных целей возможно только по согласованию с органами государственного санитарного надзора.

В целях ограничения или снижения последствий проектной аварии на ядерной установке и (или) пункте хранения в зоне наблюдения уполномоченными государственными органами и органами государственного санитарного надзора могут вводиться ограничения хозяйственной деятельности в соответствии с законодательством [5].

В проекте санитарно-защитной зоны и (или) зоны наблюдения должны быть определены виды и объем проведения в этих зонах радиационного контроля и радиационного мониторинга. Говоря же о мониторинге и контроле окружающей среды в целом, следует заметить, что на атомной электростанции существует особый порядок его проведения.

Необходимо отметить, что существует так называемый Технический кодекс установившейся практики «Охрана окружающей среды и природопользование. Аналитический контроль и мониторинг. Порядок проведения мониторинга окружающей среды на атомной электростанции» (Environmental protection and nature use. Analytical control and monitoring. Rules of the providing environmental monitoring procedure for nuclear power station). Основанием для разработки данного документа является мероприятие 1 Государственной программы «Научное сопровождение развития атомной энергетики в Республике Беларусь на 2009 – 2010 годы и на период до 2020 года», утвержденной постановлением Совета Министров Республики Беларусь от 28 августа 2009 года № 1116. Надо заметить, что при разработке данного технического кодекса установившейся практики были использованы технические нормативные правовые акты Российской Федерации. Использование нормативных правовых актов Российской Федерации вызвано отсутствием в настоящее время полного комплекта актов законодательства, регламентирующих развитие атомной энергетики в Республике Беларусь. Область применения этого кодекса – общественные отношения, определяющие порядок проведения мониторинга окружающей среды (исключая радиационный мониторинг, мониторинг растительного и животного мира) на атомной электростанции [6].

Объектами мониторинга окружающей среды являются:

- на площадке размещения атомной электростанции (далее – АЭС):

- а) выбросы загрязняющих веществ в атмосферный воздух стационарными источниками;
- б) отведение сточных вод в водные объекты;
- в) поверхностные воды в местах отведения сточных вод (далее – поверхностные воды);
- г) подземные воды в районе расположения выявленных или потенциальных источников их загрязнения (далее – подземные воды);
- д) земли (включая почвы) в районе расположения выявленных или потенциальных источников их загрязнения (далее – земли);

- в санитарно-защитной зоне и зоне наблюдения АЭС:

- а) атмосферный воздух;
- б) земли;
- в) поверхностные воды;
- г) донные отложения водных объектов;
- д) подземные воды.

Мониторинг окружающей среды состоит из двух функциональных подсистем:

- 1) подсистемы проверки (идентификации) соблюдения АЭС установленных (для источников загрязняющих веществ на площадке размещения АЭС) нормативов;
- 2) подсистемы наблюдения за состоянием окружающей среды на площадке размещения АЭС, а также в её санитарно-защитной зоне и зоне наблюдения.

Говоря о правовом режиме земель, следует обратиться к вопросу о том, на каком праве могут предоставляться земельные участки для строительства и эксплуатации АЭС и пунктов хранения.

Так, в соответствии с Кодексом о земле Республики Беларусь не подлежат предоставлению в частную собственность, собственность иностранных государств, международных организаций земельные участки, на которых расположены объекты недвижимого имущества, находящиеся только в государственной собственности [7]. Согласно же Закону «Об использовании атомной энергии» (ст. 4, 5) Президент Республики Беларусь определяет республиканский орган государственного управления или иную государственную организацию, в ведении которых находится атомная электростанция, а Правительство Республики Беларусь определяет республиканский орган государственного управления или иную государственную организацию, в ведении которых находятся ядерная установка и (или) пункт хранения (за исключением атомной электростанции).

Таким образом, анализ указанных норм позволяет сделать вывод о том, что АЭС является объектом недвижимого имущества, который находится только в государственной собственности, соответственно, и земли, предоставляемые для эксплуатации и функционирования АЭС, находятся в исключительной собственности государства.

Так как эксплуатирующей организацией будет являться республиканский орган государственного управления или государственная организация, то предоставление земельных участков будет осуществляться на праве постоянного пользования, хотя не исключается и возможность временного пользования.

В заключение проведенного исследования отметим следующее:

- вопрос правового режима земель в Республике Беларусь является малоизученным, требующим более детального анализа;
- в законодательстве об использовании атомной энергии и ядерной безопасности имеются нормы в области земельных правоотношений, которые требуют устранения противоречий и более грамотной формулировки, которая исключит возможность их неоднозначного толкования;
- требуется совершенствование законодательной базы, позволяющей обеспечить принцип «прозрачности и доступности трактуемых норм».

ЛИТЕРАТУРА

1. Об использовании атомной энергии: закон от 30 июля 2008 г. // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «Юрспектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.
2. Правовой режим земель энергетики [Электронный ресурс]. – 2012. – Режим доступа: <http://yourlib.net/content/view/9867/113/>. – Дата доступа: 29.11.2011.
3. Экологическое право (право окружающей среды) [Электронный ресурс]. – 2012. – Режим доступа: <http://bibliotekar.ru/ecologicheskoe-pravo-3/85.htm>. – Дата доступа: 29.11.2011.
4. О радиационной безопасности населения: закон от 5 янв. 1998 г. // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «Юрспектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.
5. Постановление Совета Министров Республики Беларусь от 2 апреля 2009 года № 411 об утверждении Положения о порядке согласования, установления и обозначения границ санитарно-защитной зоны, зоны наблюдения ядерной установки и (или) пункта хранения и требования по их охране и использованию // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «Юрспектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.
6. Технический кодекс установившейся практики ТКП/ПП-XXXX (02120) [Электронный ресурс] / ООО «Юрспектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.
7. Кодекс о земле Республики Беларусь от 23 июля 2008 г. № 425-3 // Консультант Плюс: Беларусь. Технология 3000 [Электронный ресурс] / ООО «Юрспектр», Нац. Центр правовой информ. Респ. Беларусь. – Минск, 2012.

Поступила 15.03.2012

LEGAL MODE ABOUT GROUND AREAS UNDER NUCLEAR SETTING AND STORAGE POINT ACCORDING BELORUSSIAN LEGISLATION

A. LITVINA

It is investigated a question of legal mode about ground areas, connected with nuclear power, in Belarus. The nuclear industry assumes use of various buildings, constructions equipped with difficult technological settings and devices, and it demands a presentation of special requirements to a choice of a platform under their building. The platform choice is connected with allocation of ground areas which should correspond to certain characteristics. For building of nuclear settings and storage points it is necessary to understand that it will be established a special legal mode of use of these ground areas— an establishment, first of all, a sufficient number of restrictions and additional specific duties for exploiting organization and other subjects which use atomic energy and nuclear safety.